

Revisionsrapport

Gransking av styrning och ledning avseende gymnasieskolan

Bollnäs kommun

Magnus Höjer
Tilda Lindell

April 2014

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Granskingens bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga	2
2.2.1.	Revisionskriterier	2
2.3.	Revisionsmetod och avgränsning.....	2
3.	Bakgrund	4
3.1.	Gymnasieskolan	4
3.1.1.	Skollagen.....	4
3.1.2.	Utgångspunkter för systematiskt kvalitetsarbete.....	4
4.	Iakttagelser	6
4.1.	Organisation	6
4.2.	Processer för planering och beslut kring gymnasieskolans utbud.....	6
4.2.1.	Budgetprocessen	6
4.2.2.	Fastställa programstrukturen.....	7
4.3.	Uppföljning av resultat och resursutnyttjande	8
4.3.1.	Ekonomi.....	8
4.3.2.	Kvalitet och verksamhet.....	8
4.4.	Samverkan med andra kommuner.....	9
4.4.1.	Bakgrund	9
4.4.2.	Förväntningar.....	10
4.5.	Övriga iakttagelser.....	10
4.5.1.	Åtgärdsarbetet	10
5.	Revisionell bedömning	12
5.1.	Är Barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av gymnasieverksamheten ändamålsenlig?	12
5.1.1.	Revisionskriterier	12
6.	Rekommendationer	14

1. Sammanfattning och revisionell bedömning

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Bollnäs kommun fått i uppdrag att granska om Barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av gymnasieverksamheten är ändamålsenlig.

Granskningen har genomförts via studier av för granskningen relevanta dokument, intervjuer med gymnasierektorer, företrädare för utbildningsförvaltningen samt Barn- och utbildningsnämndens presidium.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att Barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av gymnasieverksamheten inte är ändamålsenlig. Processerna för beslut om såväl gymnasieskolans ekonomiska förutsättningar som inriktning och utbud kännetecknas av kort framförhållning samt avsaknad av kontinuitet. Processen för utformning och beslut av gymnasieskolans utbud framstår som en process med otydlig beslutsgång och otydlig ansvarsfördelning. Det systematiska kvalitetsarbetet avseende gymnasieskolan behöver utvecklas, så att nämnden kan få en samlad bild av verksamhetens förutsättningar till grund för politiska prioriteringar.

Våra rekommendationer är att Barn- och utbildningsnämnden omgående vidtar åtgärder för att utveckla ett långsiktigt hållbart arbetssätt för att kunna analysera gymnasieskolans förutsättningar och fatta beslut kring gymnasieskolans långsiktiga inriktning och konkreta utbud. Detta är av vikt inte minst för en eventuell framtida gymnasiesamverkan. Detta inkluderar en transparent och tydligt definierad process för beslut kring gymnasieskolans utbud. Processen för beslut kring gymnasieskolans utbud bör synkroniseras med ekonomiska processer för att tydliggöra verksamhetens ekonomiska förutsättningar, och skapa förutsättningar för kontinuerlig uppföljning av resursutnyttjandet.

Vi rekommenderar även att Barn- och utbildningsnämnden omgående upprättar en plan för att utveckla och strukturera ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete avseende gymnasieskolan, för att säkerställa att verksamheten utvecklas på ett sätt som bidrar till god kvalitet och måluppfyllelse. En tydlig struktur för planering och genomförande på enhetsnivå, analys och rapportering från enhet till förvaltning och från förvaltning till nämnd behövs, samt en konkret ansvarsfördelning på samtliga organisatoriska nivåer.

2. Inledning

2.1. Granskningens bakgrund

Enligt skollagens allmänna bestämmelser om gymnasieskolan (15:e kap 2§) ska gymnasieskolan ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Vidare ska utbildningen i gymnasieskolan utgöra en bas för såväl den nationella som den regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en bas för rekrytering till högskolesektorn.

Det är varje kommun som är ansvarig för att tillgodose att ungdomarna i kommunen erbjuds en gymnasieutbildning av god kvalitet, samt att utbildningarna som erbjuds och antalet platser på dessa så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. Sökbilden till olika gymnasieutbildningar kan uppvisa en betydande variation från år till år, dels beroende på vilka utbildningar eleverna är intresserade av och väljer att söka, och dels beroende på vilken aktör som tillhandahåller de olika utbildningarna som eleverna väljer. En ökande konkurrens från fristående aktörer i kombination med ett krympande elevunderlag ställer krav på den kommunala huvudmannens förmåga att anpassa och inrikta verksamheten för att kunna fullgöra det statliga uppdraget.

2.2. Revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara nedanstående revisionsfråga;

- Är Barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av gymnasieverksamheten ändamålsenlig?

2.2.1. Revisionskriterier

För att besvara revisionsfrågan har följande revisionskriterier använts;

- Det finns ändamålsenliga processer för att ta fram underlag för beslut kring gymnasieskolans utbud. Inom processerna genomförs analyser som utgör grund för beslut om gymnasieskolans utbud.
- Det sker en systematisk uppföljning av gymnasieskolans resultat och resursutnyttjande på en övergripande nivå, dvs gymnasieskolan som helhet.
- Det sker en ändamålsenlig samverkan med andra kommuner kring det framtida gymnasieutbudet för att säkerställa att det egna utbudet motsvarar de behov och intressen som finns enligt vad skollagen föreskriver.

2.3. Revisionsmetod och avgränsning

Granskningen har genomförts i huvudsak via intervjuer och dokumentstudier. Vi har intervjuat Barn- och ungdomsnämndens presidium, gymnasieskolans rektor och biträdande rektorer och den tidigare chefen för gymnasieskolan, samt från

utbildningskontoret den biträdande förvaltningschefen, den föregående förvaltningschefen och utbildningskontorets ekonom. De dokument som innefattats av granskningen är beslut och nämndprotokoll avseende gymnasieskolan under perioden 2013-01-01 till 2014-02-28, gymnasieskolans kvalitetsredovisningar, ekonomiska rapporter, åtgärdsprogram, planerings- och styrdokument samt den granskningsrapport och uppföljning som tagits fram av Stefan Vilkmán, extern konsult.

Granskningen har avgränsats till att enbart innefatta den kommunala gymnasieskolan exklusive gymnasiesärskolan.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

3. Bakgrund

3.1. Gymnasieskolan

Den svenska gymnasieskolan innefattar i huvudsak 18 nationella program varav 12 är yrkesförberedande och sex är högskoleförberedande. Utöver de nationella programmen omfattar även gymnasieskolan särskilda varianter av de nationella programmen som är godkända av Skolverket eller Skolinspektionen, riksrekryterande gymnasieutbildningar samt nationellt godkända idrottsutbildningar med tydlig elitidrottsinriktning. Inom gymnasieskolan finns även fem introduktionsprogram, inom vilka obehöriga elever ska kunna uppnå en behörighet till de nationella programmen. De nationella programmen är avsedda att genomföras på tre år.

För att bedriva en särskild variant av ett nationellt program ska huvudmannen få sin ansökan beviljad av Skolverket, medan en fristående aktör ska ansöka till Skolinspektionen om att få bedriva särskild variant av nationellt program.

3.1.1. Skollagen

Gymnasieskolan regleras i huvudsak i skollagen (2011:800) av vilken framgår huvudmannens skyldigheter samt vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och vårdnadshavare har. De allmänna bestämmelserna för gymnasieskolan återfinns i kapitel 15. Av 30 § framgår att varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds en gymnasieutbildning av god kvalitet. Kommunen kan antingen erbjuda en utbildning som den själv anordnar eller en utbildning som anordnas av en annan kommun eller landsting enligt ett samverkansavtal. Av 30 § framgår även att utbildningarna och antalet platser som kommunen erbjuder på respektive utbildning så långt det är möjligt bör anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. Det 16:e kapitlet innehåller närmare bestämmelser avseende utbildningen på nationella programmen i gymnasieskolan och det 17:e kapitlet innefattar bestämmelser om utbildningen på introduktionsprogrammen.

Gymnasieskolan regleras närmare i gymnasieförordningen (2010:2039) som bland annat innefattar bestämmelser gällande huvudman (2 kap.) utbildningens innehåll och omfattning (4 kap.).

3.1.2. Utgångspunkter för systematiskt kvalitetsarbete

Systematiskt kvalitetsarbete regleras i skollagens fjärde kapitel och innebär enligt Skolverkets Allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete¹ att huvudmän för såväl för- och grundskola som gymnasieskola och övriga skolformer ska följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån analysen planera och utveckla utbildningen. Kvalitetsarbetet ska bedrivas systematiskt och kontinuerligt, vilket innebär att det ska bedrivas på ett strukturerat sätt med fokus på långsiktig utveckling.

¹ Allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet (2012) Skolverket ISBN: 978-91-87115-78-3

Arbetet ska dokumenteras skriftligen för att regelbundet kunna följa att kvalitetsarbetet leder till en utveckling mot utbildningens mål, som finns specificerade i skollagen, läroplanerna, ämnes- och kursplanerna och andra författningar som styr verksamheten. Även verksamhetsspecifika mål (exempelvis mål som en kommun sätter för sin skolverksamhet) kan inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet förutsatt att de inte strider mot de nationella målen.

Huvudmannen är ytterst ansvarig för att tillgodose att det finns förutsättningar för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete, och på huvudmannanivå ska kvalitetsarbetet bygga på de uppgifter som framkommer i verksamheternas dokumentation av kvalitetsarbetet och uppföljningen av det.

Huvudmannen behöver göra detta på två sätt:

- Fastställa vilka mål och andra krav som ska följas upp, hur och med vilka intervaller uppföljningen ska ske samt vem som är ansvarig för dokumentation och rapportering på såväl förvaltnings- som enhetsnivå.
- Se till att dokumentationen är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på huvudmannanivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser och sträva efter att dokumentationen ger en samlad bild av utbildningens kvalitet.

Rektor är ansvarig för att bedriva kvalitetsarbetet på enhetsnivå, och behöver därför formulera rutiner och former för kvalitetsarbetet gällande planering, genomförande, dokumentation och uppföljning. Det är angeläget att tydliggöra hur den dokumentation som tas fram i olika delar av kvalitetsarbetet ska systematiseras, så att den kan sammanställas och analyseras. Såväl lärare, pedagoger, övrig personal och elever ska vara delaktiga i enhetens systematiska kvalitetsarbete.

4. Iakttagelser

4.1. Organisation

Den kommunala gymnasieskolan Torsbergsgymnasiet i Bollnäs kommun har tio nationella program varav sex är yrkesförberedande och tre är högskoleförberedande samt ett internationellt program. Inför verksamhetsåret 2014/2015 har dock antagningen stoppats till industritekniska programmet och naturvetenskapliga programmet, vilket innebär att gymnasieskolan framöver kommer att erbjuda åtta program. Idrottsprofileringen benämns Torsbergs idrottsgymnasium och det är möjligt för eleverna att kombinera alla gymnasieprogram med en idrottsinriktning. Torsbergsgymnasiet erbjuder även en dans- och musikkärljupning som kan kombineras med samtliga program.

Gymnasieskolan har sedan årsskiftet 2013/2014 en ny rektorsorganisation med en rektor för hela gymnasiet och tre biträdande rektorer. Tidigare utgjordes organisationen av en gymnasiechef och fyra rektorer som ansvarade för varsin skolenhet inom skolan, där varje enhet motsvarade ett antal program. Barn- och utbildningsförvaltningen är gymnasieskolans förvaltning. Kommunchefen är för närvarande tillförordnad förvaltningschef, och de tre biträdande förvaltningscheferna numera benämns skolchefer där var och en har ansvar för grund- och förskola respektive gymnasieskola och vuxenutbildning samt arbetsmarknad och flyktingverksamhet.

4.2. Processer för planering och beslut kring gymnasieskolans utbud

4.2.1. Budgetprocessen

Budgetprocessen för gymnasieverksamhetens kommande läsår har sedan åtminstone tre år tillbaka inletts i maj året innan då budgetramarna för Barn- och utbildningsnämnden tas fram. I augusti ska kommentarer till fördelningen av ramarna inkomma från förvaltning och verksamhet, innan beslut fattas om nämndens budget i september. Efter att nämnden har beslutat om budgeten för gymnasieskolan ska ansvarig rektor lägga budgeten för det kommande verksamhetsåret, och budgeten ska vara klar i november månad.

Budgetprocessen från förslag till beslut kännetecknas av genomgående kort framförhållning, enligt samtliga respondenter. Det förefaller inte finnas några standardiserade underlag som ska förekomma och beaktas i varje process, exempelvis elevprognoser för beräkning av elevpeng, prognoser för beräkning av interkommunala ersättningar samt kalkyler för såväl kostnader som intäkter för de olika programmen. Nämnden begär istället löpande de underlag från förvaltningen som de anser sig behöva för att kunna fatta beslut, och om inte underlagen motsvarar nämndens förväntningar återremitteras de, alternativt åläggs förvaltningen att ta fram nya mer konkreta underlag. Förvaltningen lyfter fram att orsaken till att gymnasieskolan inte har kunnat ta fram en budget för 2014 i

november 2013 enligt planerad process, var att förvaltningen inväntade beslut från nämnden avseende de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna.

Inför beslut om budget 2014 ålade Barn- och utbildningsnämnden förvaltningen i april år 2013 att ta fram ett förslag till programstruktur och organisation inför läsåret 2014-2015. Ärendet behandlades av politiken under september och oktober, och vid arbetsutskottets sammanträde 2013-11-06 återremitteras ärendet till nämndens sammanträde i december. Syftet med återremitteringen var att komplettera underlaget och presentera en programstruktur med tillhörande organisation i enlighet med lagd budgetram. Förvaltningen presenterade 2013-10-30 ett underlag av vilket framgår att det inte är möjligt att ta fram ett förslag där organisationen ryms inom ramen för år 2014.²

Av underlaget framgår att förvaltningen anser att en snabbare avveckling av två program och neddragning av ett antal samordningstjänster under 2014 och att låta nuvarande organisation anpassas till den demografiska utvecklingen, skulle medföra avvecklingskostnader som inte kan inrymmas i budgeten. Från förvaltningens sida framhåller man att ett förslag till programstruktur och organisation enligt budgetramen dels skulle medföra stora ingrepp i gymnasieskolans verksamhet, dels resultera i nya verksamhetsunderskott som följer med från år till år då gymnasieskolans organisation inte kan anpassas i tillräcklig takt.

4.2.2. Fastställa programstrukturen

Kommunen har ingen egen modell för arbetet med att fastställa programstrukturen, men inom ramen för framtida gymnasiesamverkan bedrevs Delprojekt 4 som syftade till att ta fram en modell för beslut av programutbud inom kommunalförbundet. Enligt uppgift från respondenterna ska beslut om programstrukturen för kommande verksamhetsår fattas i februari efter att den första ansökningsomgången har passerat och sökbilderna för kommunerna finns tillgängliga. Det har dock varit omöjligt att konsekvent fatta beslut i februari utan frågan om programstrukturen har behandlats olika från år till år. Under våren 2012 förordade nämnden att programstrukturen för innevarande verksamhetsår skulle återanvändas för det kommande och inför verksamhetsåret ht13/vt14 pågick hanteringen av ärendet under hela våren 2013 i dialog mellan förvaltningen och Barn- och utbildningsnämnden.

Som vi visat i avsnittet ovan så uppdrog Barn- och utbildningsnämnden (enligt protokoll från 2013-04-24 § 40) till förvaltningen att snarast inleda arbetet med organisation och programstruktur för gymnasie- och gymnasiesärskolan inför läsåret 2014 – 2015 för beslut i samband med budget. Arbetsutskottet föreslog 2013-09-13 att ärendet angående programstrukturen skulle återremitteras till nämndens sammanträde i oktober. Ärendet återremitterades vidare till november respektive decembers sammanträde innan beslut om programstrukturen slutligen fattades 2014-02-20.

² Se bilaga 1 Organisation Torsbergsgymnasiet förslag enligt ram och alternativt förslag

4.3. Uppföljning av resultat och resursutnyttjande

4.3.1. Ekonomi

Den ekonomiska uppföljningen sker månadsvis genom att förvaltningens ekonom tar fram en rapport över det ekonomiska utfallet för föregående månad. Rektorsgruppen förväntas behandla rapporten för att avge en skriftlig kommentar kring utfallet samt en redogörelse för de aktiviteter som genomförts till nämnden. Arbetet med den ekonomiska uppföljningen förefaller ske under tidspress, vilket beskrivs av samtliga respondenter. Dels upplever rektorsgruppen att tidsrymden för att kunna bearbeta resultatet och lämna en redogörelse till nämnden som för kort, dels upplever nämnden att det är ont om tid för att behandla den ekonomiska uppföljningen i arbetsutskottet den 1:a varje månad innan nämndsammanträdet i mitten av månaden.

4.3.2. Kvalitet och verksamhet

Vi har tagit del av Torsbergsgymnasiets kvalitetsredovisningar för verksamhetsåret 2012/2013 samt Barn- och utbildningsnämndens samlade kvalitetsredovisning. För systematiskt kvalitetsarbete, se avsnitt 3.1.3 Utgångspunkter för systematiskt kvalitetsarbete.

Arbetet kring kvalitet och utveckling inom gymnasieskolan beskrivs som eftersatt av samtliga respondenter. Från nämndens sida lyfter man att det under de två senaste åren har varit stort fokus på de ekonomiska aspekterna och åtgärder kring det. Främst handlar det om att följa upp verksamhetens anpassningsarbete och beslutade ekonomiska åtgärdsprogram, vilket har tagit tid och energi från att följa upp och utvärdera kvaliteten i verksamheten såväl som skolans resultat. Respondenterna menar att det är ytterst sällan som gymnasieskolans resultat ur ett kvalitetsperspektiv är en fråga på nämnden, annat än att betygen rapporteras i den samlade kvalitetsredovisningen. Däremot uttrycker man från presidiet att man inte upplever sig ointresserad av den typen av frågor.

Från rektorernas sida framhåller man att mallen för rapportering av det systematiska kvalitetsarbetet ibland känns svår att tillämpa på gymnasieskolans verksamhet då man uppfattar att den förefaller vara framtagen utifrån grundskolans behov. Det har heller inte varit ett fokusområde det senaste året till följd av det kontinuerliga arbete som pågått med ekonomiska anpassningar och åtgärder utifrån det ekonomiska underskottet. Den generella uppfattningen är att arbetet inte varit levande. Däremot är det inte så att det saknas en diskussion inom gymnasieskolan kring hur man ska förbättra elevernas resultat, men den uttrycks av respondenter som att vara utifrån vilka kunskaper eleverna har med sig från grundskolan. Den tidigare rektorsorganisationen lyfts även fram som en svaghet i utvärderingsarbetet, eftersom det fram till nyligen fanns fyra rektorer som utvärderade sin respektive skolenhet inom samma gymnasieskola. Detta kan ha bidragit till att kvalitetsredovisningarna ser olika ut sinsemellan och att det är svårt att dra slutsatser om hela skolan och därmed åtgärder som är gemensamma eftersom rektorerna inte förde en gemensam diskussion.

De kvalitetsredovisningar som vi tagit del utgår ifrån en gemensam mall. Det framkommer att kvalitetsredovisningarna inte är en del i kontinuerligt, pågående utvecklingsarbete. Uppföljningen av föregående års förbättringsområden är sparsam och ibland saknas den helt. Det finns i flera fall bedömningar av måluppfyllelse kring ett antal huvudområden, men analysen av måluppfyllelsen är inte helt tydlig och en reell analys, där man alltså bör föra ett resonemang om vad orsakerna är till den bedömda måluppfyllelsen, saknas. De åtgärder och förbättringar som följer av analysen saknar genomgående en tydlig struktur där det framgår vilka åtgärder som ska genomföras, hur dessa ska följas upp och när, och vem som är ansvarig för att åtgärderna genomförs.

Den samlade kvalitetsredovisning som går till nämnden (vi har tagit del av kvalitetsredovisning 2012-2013) innehåller inte en samlad bild av gymnasieskolan som kan underlätta för nämnden att exempelvis prioritera resurser eller utvecklingsinsatser i den omfattning som är nödvändig. Det är svårt att finna tydlighet i vilken analys av gymnasieskolan som helhet som gjorts utifrån resultaten, och vilka åtgärder på övergripande nivå som identifierats avseende gymnasieskolan. Detta trots att det i redovisningen framgår att det finns flera områden som borde föranleda åtgärder, alltifrån upplevelser av kränkande behandling till kunskapsresultat.

4.4. Samverkan med andra kommuner

4.4.1. Bakgrund

Bollnäs kommun har under det senaste året deltagit i att utveckla formerna för ett kommunalförbund som ska samordna gymnasie- och vuxenutbildning för Bollnäs, Söderhamn, Nordanstig och Hudiksvalls kommuner. Under våren 2014 förväntas de politiska församlingarna i respektive kommun fatta nödvändiga beslut för att förbundet ska kunna verka från hösten 2015. Den 15 april 2014 beslutade Barn- och utbildningsnämnden i Bollnäs kommun att föreslå kommunfullmäktige besluta att ställa sig bakom förslaget om att ingå i kommunalförbundet. Samordningen ska ske från ett kansli med medarbetare, och ett antal uppgifter har fördelats mellan de ingående kommunerna såsom IT, personalhantering, ekonomi och antagning.

Syftet med förbundet framgår av följande citat (som det uttrycks i det gemensamma beslutsunderlaget):

”Hälsinglands kommuner behöver, liksom andra kommuner i Sverige, på ett radikalt sätt förbättra resultaten för elever och studerande inom gymnasie- och vuxenutbildning. Det behövs nya arbetssätt och metodutveckling. Hälsinglands ungdomar och vuxenstuderande ska ha goda möjligheter att ta sig vidare till högskolor, universitet och annan eftergymnasial utbildning. De ska också ha goda möjligheter att via yrkesutbildning ta sig direkt till arbete.”

Vidare uttrycker man att:

”Det här gör vi av flera skäl; våra studerande ska erbjudas en kvalitativ och bred utbildning, vi eftersträvar att fler ungdomar fullföljer sin gymnasieutbildning, vi vill att tillgång och efterfrågan när det gäller utbildning och arbete ska vara i samklang, våra elevkullar minskar och sist men inte minst vi värnar om landskapet Hälsinglands fortsatta utveckling.”

I underlaget till beslut om att ingå i förbundet finns bl a en bilaga med förslag till hur man ska ta fram förslag till programutbud ("Kriterier för analys inför beslut om gemensamt utbud för gymnasieskola, gymnasiesärskola och VUX"). I förslaget finns flera parametrar att ta hänsyn till som är lokala, regionala, nationella och internationella. Alltifrån grundskoleresultat till arbetsmarknadsbehov ska analyseras och bli en del i grunden för programutbudet inom förbundet.

4.4.2. Förväntningar

Respondenterna uttrycker positiva förväntningar kring att kommunen ingår i förbundet. Förväntningarna uttrycks på lite olika sätt. Från förvaltningens sida ser man mycket av värdet i att få en organisation som fokuserar på gymnasieskola, och en politisk styrning som är helt inriktad på gymnasieskola och vuxenutbildning. Från politiskt håll uttrycks att det att samverka är bra för att få en bra gymnasieskola just i samverkan med andra kommuner, att man gör detta tillsammans och inte isolerat.

Arbetet med förbundssamverkan kan, enligt de politiska respondenterna, ha påverkat arbetet med programutbudet och de åtgärder man har arbetat fram såtillvida att man kan ha haft ett utrymme för att vänta med vissa saker till förbundet är på plats. En effekt av arbetet med förbundet har blivit att både den politiska ledningen och förvaltningen har kunnat tydligare se på Bollnäs kommuns lokalkostnader och lokalutnyttjande för sin gymnasieskola då jämförelser varit möjliga med andra kommuner. En slutsats som då dragits är att kommunen har generellt sett högre kostnader för gymnasieskolans lokaler än andra kommuner.

4.5. Övriga iakttagelser

4.5.1. Åtgärdsarbetet

Gymnasieskolan har kännetecknats av ett omfattande förändringsarbete under framförallt år 2013 i syfte att anpassa verksamheten efter såväl elevunderlag som nämndens ekonomiska förutsättningar. En extern konsult har anlåtats för en granskning av gymnasieskolans verksamhet, och i granskningsrapporten presenterades ett antal förslag på åtgärder. Barn- och utbildningsnämnden ålade förvaltningen 2013-03-20 att verkställa förslagen samt att till sammanträdet i april leverera såväl en trovärdig prognos för årets resultat som en samlad konkret åtgärdsplan för budget i balans. Den satsning på en ny beteendevetenskaplig inriktning på samhällsvetenskapsprogrammet som granskningsrapporten identifierat som en givande profil genomfördes dock inte.

I det material vi har tagit del av finns bland annat en anpassningsplanering för 2013 – 2014 daterad 2013-04-08 som listar de anpassningsförslag som ska genomföras inom gymnasieskolan och vilka besparingar åtgärderna prognostiseras föranleda. Under verksamhetsåret 2012/2013 minskades antalet tjänster inom skolan med drygt tio och för att nå budgetnivån för 2014 skulle ytterligare fyra tjänster behöva avvecklas. Vidare har samläsningen, dvs att klasser från olika program och inriktningar läser tillsammans, och förtätningen av lokaler påbörjats i och med att verksamhet i externa lokaler ska flyttas till Torsbergsgymnasiets skolbyggnad.

Gymnasieskolan lever enligt ett flertal respondenter i en underskottskultur och med ett ständigt anpassningsarbete som bland annat resulterar i att styrningen och driften av verksamheten beskrivs som ryckig. Vissa av respondenterna upplever inte att politiken har gjort de prioriteringar som fordras kring programstruktur och utbud inom en rimlig tidsrymd för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett stabilt och förtroendeingivande sätt. Det upplevs även råda avsaknad av en konkret långsiktig politisk ambition för gymnasieskolan, och den rådande underskottskulturen förstärks ständigt av nya krav på att anpassa ekonomin.

Exempelvis beslutade Barn- och ungdomsnämnden den 24 april 2013 att omfördela 3 mnkr på helår från gymnasieskolan till barnomsorgen för att minska barngruppernas storlek från 2013-07-01, förutsatt att kommunfullmäktige inte resultatbalanserade nämndens underskott för år 2012. Samtidigt beslutade förvaltningsrätten att ersättningen till kommunens friskolor beräknats för lågt vilket medförde högre ersättningskostnader till de fristående aktörerna motsvarande 2,5 mnkr. I budgeten för år 2013 fanns även 2 mnkr avsedda för gymnasieskolans omställningsarbete. Sammanlagt medförde dessa budgetförändringar under innevarande budgetår en resultatpåverkan om -3,5 mnkr för kommunens gymnasieskola. Den 4 februari 2014 beslutade även nämnden om att åtgärdsplanen för budget i balans inte fick inkludera anpassningar avseende pedagoger och läromedel för att säkerställa god pedagogisk kvalitet. Beslutet resulterade enligt uppgift i ett ökat fokus på förtätningen av lokaler.

Kraven på att anpassa ekonomin har funnits så länge respondenterna har varit i förvaltningsledningen. Enligt uppgift har det ständiga underkännandet av de underlag förvaltningen lämnar till nämnden fortsatt under 2014, avseende exempelvis förslag till att gå ur lokaler då man inte anser att underlagen är tillräckligt underbyggda.

5. *Revisionell bedömning*

5.1. *Är Barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av gymnasieverksamheten ändamålsenlig?*

Vår bedömning är att Barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av gymnasieverksamheten inte är ändamålsenlig.

Vår bedömning grundar sig på nedanstående revisionskriterier.

5.1.1. *Revisionskriterier*

Det finns ändamålsenliga processer för att ta fram underlag för beslut kring gymnasieskolans utbud. Inom processerna genomförs analyser som utgör grund för beslut om gymnasieskolans utbud.

Vår bedömning är att de processer som föregår beslut om gymnasieskolans utbud inte är ändamålsenliga. I dagsläget är det svårt att definiera en början och ett slut på såväl budgetprocessen som processen för beslut om utbud och fastställande av programstruktur. Processerna uppvisar idag inte den kontinuitet av sammanlänkande bestämda aktiviteter som krävs för att återkommande prestera underlag av likartad kvalitet, som kan utgöra underlag för beslut. De underlag som förvaltningen har tagit fram innehåller dock analyser kring påverkan av ekonomi och verksamhet utifrån olika åtgärdsförslag.

Med bakgrund av våra iakttagelser samt att det inte tydligt framgår av dokumentationen vilka underlag som ska ligga till grund för beslut om programstruktur, framstår processen för utformning och beslut av gymnasieskolans utbud som en mycket intern process med otydlig beslutsgång, där ansvarsfördelningen inte är fullt ut klargjord mellan nämnd och förvaltning.

Det sker en systematisk uppföljning av gymnasieskolans resultat och resursutnyttjande på en övergripande nivå, dvs gymnasieskolan som helhet.

Det systematiska kvalitetsarbetet är lågt prioriterat och underutvecklat på samtliga organisatoriska nivåer. Den ekonomiska uppföljningen som sker månadsvis upplevs från såväl tjänstemannahåll som från politiskt håll som bristfällig, både avseende innehåll och när i tid underlag tas fram och presenteras. Det medför svårigheter att på ett systematiskt sätt följa verksamhetens utveckling över tid, samt genomföra förändringar som påverkar både måluppfyllelse och ekonomiska resultat i positiv riktning. Den bristande systematiken i uppföljningen bidrar inte till att ge nämnden en samlad bild av gymnasieskolans resultat och utvecklingsbehov, som kan utgöra underlag för politiska prioriteringar.

Det sker en ändamålsenlig samverkan med andra kommuner kring det framtida gymnasieutbudet för att säkerställa att det egna utbudet

motsvarar de behov och intressen som finns enligt vad skollagen föreskriver.

I dagsläget är kommunens gymnasiesamverkan begränsad till ett samverkansavtal med Söderhamns kommun. Bollnäs kommun har dock under såväl 2013 som 2014 medverkat i utvecklingen av ett kommunalförbund för samordning av gymnasie- och vuxenutbildning, och under våren 2014 förväntas respektive kommun fatta nödvändiga politiska beslut för att förbundet ska kunna verka från hösten 2015. Den eventuellt förestående samverkan ställer dock krav på att kommunens gymnasieverksamhet anpassas med hänsyn till såväl ekonomi som centrala ledningsfunktioner. Det är i nuläget svårt att se att man helt utan problem skulle kunna fungera i denna samverkan, då de nuvarande egna processerna för att arbeta med utbud och uppföljning uppvisar betydande brister.

6. *Rekommendationer*

Våra rekommendationer är att Barn- och utbildningsnämnden omgående vidtar åtgärder för att utveckla ett långsiktigt hållbart arbetssätt för att kunna analysera gymnasieskolans förutsättningar och fatta beslut kring gymnasieskolans långsiktiga inriktning och konkreta utbud. Detta är av vikt inte minst för en eventuell framtida gymnasiesamverkan, vilken kan komma att ställa nya krav på kommunens förmåga att planera sin verksamhet.

Ett långsiktigt hållbart arbetssätt inkluderar en transparent och tydligt definierad process för beslut kring gymnasieskolans utbud, som resulterar i likvärdiga underlag till grund för nämndens prioriteringar. Med likvärdiga underlag avser vi att specifika underlag som innehåller samma form av information ska förekomma i beslutsprocessen från år till år, detta för att beslut ska kunna baseras på likartad information. Processen för beslut kring gymnasieskolans utbud bör synkroniseras med såväl processerna för budget som ekonomisk uppföljning, detta för att tydliggöra verksamhetens ekonomiska förutsättningar samt skapa förutsättningar för kontinuerlig uppföljning av gymnasieskolans resursutnyttjande.

Vi rekommenderar även att Barn- och utbildningsnämnden omgående upprättar en plan för att utveckla och strukturera ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete avseende gymnasieskolan. Detta för att kontinuerligt kunna säkerställa att verksamheten utvecklas på ett sätt som konkret bidrar till god kvalitet och måluppfyllelse. Ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete fordrar en tydlig struktur för planering och genomförande på enhetsnivå, samt analys och rapportering från enhet till förvaltning och från förvaltning till nämnd. Planen bör även innefatta en konkret ansvarsfördelning på samtliga organisatoriska nivåer. Detta inkluderar ett klagörande av gymnasirektorns ansvar och förutsättningar, såväl som ansvarsfördelning och kommunikationsformer nämnd och förvaltning emellan.

Ange datum

Ange namn

Projektledare

Ange namn

Uppdragsledare

Bilaga 1**Organisation Torsbergsgymnasiet läsåren 2013/14, 2014/15 och 2015/16 enl budget
2013-10-30**

	Antal elever	ht13	ht14	ht15	
Skolenhet 1 Ylva Tidén		660	632	613	
Estetiska programmet		9,8	7,8	7,8	Icke-pedagog bort Ej köp från kulturskolan
IB-programmet		7	6,5	6	Samordnare bort Utfasning ämnen
Naturvetenskapligt program		6,8	5	4	Stoppat intag ht 14 Utfasning ämnen
Samhällsvetenskapligt program		6,22	5,72	5,72	Ytterligare utfasning ämnen
Skolenhet 2 Lena Andersson Malm					
Restaurang- och livsmedelsprogrammet.		4,0	3	3	Lustgården?
IMind,prep yrk,och pro och lmspråk		9,3	7,3	7,3	Färre steg på IM-språk Praktiksamordnare bort
Speciallärare.		1,8	0	0	Speciallärare bort
Lärare som undervisar på alla program.		2,0	0	0	Får lösas inom org
Skolenhet 3 Lars Nilsson					
Bygg och anläggning		2,75	2,75	2,75	
Fordon och transport		3,0	3,0	3,0	
Industriprogrammet		3,8	2,5	1,0	Stoppat intag ht 14
Vård och omsorg		2,78	2,78	2,78	
Skolenhet 4 Bertil Lundqvist					
BF-programmet+ Idrott och Hälsa		4,6	4,6	4,6	
Idrottsgymnasiet		1,8	1,8	1,8	
			-0,8	-1,8	Intäkt
Totalt antal lärare, samordn, praktik o tränare		65,65	51,95	47,95	
Nyckeltal alla tjänster antal elever/tjänst		10,1	12,2	12,8	
Nyckeltal alla tjänster, antal tjänster/100 elever		9,9	8,2	7,8	
		4,3	1,8	1,8	Totalt tjänster ej lärare
Antal lärare; pedagoger rapporterade till SCB		61,35	50,15	46,15	
Nyckeltal, antal elever/lärare		10,8	12,6	13,3	
Nyckeltal, antal lärare/100 elever		9,3	7,9	7,5	

Torsbergsgymnasiet har under en följd av år misslyckats med att anpassa sin verksamhet till tilldelad budget. Detta innebär för innevarande år 2013 att våren gått med underskott eftersom skolan gick in i läsåret 2012/13 med för många tjänster.

Utifrån detta genomfördes en anpassning som innebar att drygt 10 tjänster togs bort. Trots detta går skolan in i höstterminen 2013 med sju tjänster för många i förhållande till budget. Dessa skall då tas bort under 2014 tillsammans med ytterligare lika många för att nå budgetnivå, alltså 14 tjänster. Eftersom detta endast kommer att få halvårseffekt 2014 då tjänsterna tas bort inför det nya läsåret så uppstår en ny skuld som måste återbetalas 2015. Detta år skall också ytterligare 4 tjänster bort utifrån budget och plan.

På föregående sida skissas den organisation som är möjlig att genomföra utifrån fastställd budget. I korthet innebär den att intagningen på två program stoppas: Naturvetenskapligt och Industritekniskt program. De ytterligare åtgärder som måste genomföras för att nå budgetramen är:

- Motsvarande två tjänster bort på Estetiska; t ex ljussättare och köp från kulturskolan
- IB-samordnare tas bort
- Snabbare avveckling av NA
- Lustgården inte möjlig att driva
- Praktiksamordnare på IM bort
- Speciallärare bort
- Programövergripande tjänster får lösas inom befintlig organisation
- En kompenserande faktor kan vara att satsa på att locka ytterligare NIU-elever vilket skulle ge en nettointäkt till kommunen

Om dessa åtgärder genomförs från höstterminen 2014 kommer ändå ett underskott att ha uppstått under de första åtta månaderna. Dessa 4,8 Mkr blir en skuld som kommer att medföra krav på ytterligare neddragning antingen hösten 2014 eller under 2015.

För att komma tillrätta med gymnasieskolans ekonomi skulle detta mönster behöva brytas, men detta är inte möjligt att göra inom den budget gymnasieskolan f n har. Att låta den nuvarande organisationen, anpassad till den demografiska utvecklingen, fortsätta de närmaste åren är en möjlig syn utifrån att vi likvärdigt bör gå in i det nu inledda arbetet med ett kommunalförbund. Detta medför dock ganska stora kostnader vilket visas nedan

Ett tredje alternativ skulle kunna vara att skolan genomför de neddragningar som anses möjliga utan att kvalitet och innehåll alltför mycket riskeras. Det betyder ändå att intaget, liksom i förslaget som ligger på ram, stoppas på två program: Naturvetenskapligt och Industritekniskt program. Det betyder också att ytterligare ämnen fasas ut på högskoleförberedande program; att det blir färre steg i utbildningen på introduktionsprogrammet språk (=längre väg till det svenska språket), och det betyder troligen att restaurang Lustgården på Restaurang och Livsmedelsprogrammet läggs i malpåse.

Budgeten för gymnasieskolan skulle då i detta tredje alternativ behövas höjas med 4,8 Mkr för våren 2014 och 1,6 Mkr för hösten 2014, totalt 6,4 Mkr för 2014. För en endast anpassad organisation skulle det istället behövas totalt ca 7,2 Mkr. För 2015

innebär det ett behov av tillskott till budget på 4,9 (i den neddragna organisationen) eller 8,7 Mkr (om organisationen ser ut som nu, endast anpassas demografiskt).

Alternativ organisation Torsbergsgymnasiet läsåren 2013/14, 2014/15 och 2015/16 2013-10-30

	ht13	ht14	ht15	
<u>Skolenhet 1 Ylva Tidén</u>	Antal elever	660	632	613
Estetiska programmet	9,8	9,6	9,4	Utfasning ämnen En tjänst ej pedagog kvar
IB-programmet	7	7	6,5	Utfasning ämnen 50% samordnare kvar
Naturvetenskapligt program	6,8	5,5	4	Stoppat intag ht 14
Samhällsvetenskapligt program	6,22	6	6	Utfasning ämnen
<u>Skolenhet 2 Lena Andersson Malm</u>				
Restaurang- och livsmedelsprogrammet.	4,0	3	3	Lustgården
IMind,prep yrk,och pro och lmspråk	9,3	8,3	8,3	Färre steg på IM-språk En tjänst praktiksamordnare kvar
Speciallärare.	1,8	1,8	1,8	
Lärare som undervisar på alla program.	2,0	1,5	1,5	
<u>Skolenhet 3 Lars Nilsson</u>				
Bygg och anläggning	2,75	2,75	2,75	
Fordon och transport	3,0	3,0	3,0	
Industriprogrammet	3,8	3,0	1,5	Stoppat intag ht 14
Vård och omsorg	2,78	2,78	2,78	
<u>Skolenhet 4 Bertil Lundqvist</u>				
BF-programmet+ Idrott och Hälsa	4,6	4,6	4,6	
Idrottsgymnasiet	1,8	1,8	1,8	Tränare kvar och ev utökas
Totalt antal lärare, samordn, praktik o tränare	65,65	60,63	56,93	
Nyckeltal alla tjänster antal elever/tjänst	10,1	10,4	10,8	
Nyckeltal alla tjänster, antal tjänster/100 elever	9,9	9,6	9,3	
	4,3	4,3	4,3	Totalt tjänster ej lärare
Antal lärare; pedagoger rapporterade till SCB	61,35	56,33	52,63	
Nyckeltal, antal elever/lärare	10,8	11,2	11,6	
Nyckeltal, antal lärare/100 elever	9,3	8,9	8,6	

I det följande görs ett försök att visa på konsekvenser av att lägga ner program istället för att dra ner på andra sätt i organisationen.

I valet av åtgärder för att få en ekonomi i balans har olika alternativ tagits upp. Att lägga ner program är en möjlig åtgärd. Förvaltningen föreslår att stoppa intagningen på Industritekniskt respektive Naturvetenskapligt program framförallt utifrån vikande elevansökningar.

Vid genomgång av andra möjliga nedläggningar av program har särskilt Restaurang och livsmedelsprogrammet gått igenom. Det som talar för en nedläggning är en relativt låg tillströmning av elever från andra kommuner. Det som också talar för, är att det behövs en större investering i nya programlokaler på Gärdet. Mot talar att det är många bollnäs elever som går på programmet, och det är sannolikt att en majoritet av dessa väljer att gå i en annan kommun. Ett enkelt räkneexempel är att 25 elever i annan kommun skulle kosta 3 Mkr. Mot detta ska då ställas nuvarande personalkostnad på drygt 2 Mkr och hyran på en knapp miljon kronor.

Vid en liknande genomgång av Estetiska programmet hamnar även här en eventuell flytt till Gärdesområdet på minussidan. Kostnaden för investering i nya lokaler är hög, medan hyran på Heden är relativt måttliga dryga miljonen. Personalkostnaderna på programmet är höga, men intäkterna för externa elever är också relativt höga. Liksom för RL hamnar ekvationen kring noll: Personalkostnad drygt 5 Mkr, intäkter drygt 4 Mkr och hyra drygt 1 Mkr.

I bilaga (To intäkter-kostnader) görs en jämförelse mellan personalkostnader för alla program, och intäkter för elever från andra kommuner. Ingenting i denna talar för att det skulle vara en bra affär att föreslå en ytterligare nedläggning av andra program än Industritekniska- och Naturvetenskapsprogrammen.

Att lägga ner Torsbergsgymnasiets idrottsgymnasiet är också en dålig affär. En konsekvens av att ta bort idrottsgymnasiet skulle vara att istället för att ha en intäkt för elever som kommer utifrån på lågt räknat 570 000 kr (se bilagan) skulle kostnaden för Bollnäs kommun att skicka sina 23 NIU-elever till andra kommuner vara ca 1,5 Mkr (ett snitt på programkostnad 100 000 plus 12 500 i NIU-kostnad minus 1 Mkr i tränarkostnad). Detta talar snarare för att en ytterligare satsning bör göras inom flera idrotter.

Utifrån dessa resonemang föreslås att Industritekniska och Naturvetenskapliga programmen läggs ned, och att nödvändiga anpassningar till budget sker på andra sätt än att genom att lägga ner flera program.